

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 10/2018

02. Oktober 2018

Niemand hat die Absicht, das Bargeld abzuschaffen

Von Christoph Oslislo

Nachdem die EZB vor zwei Jahren die Abschaffung des 500-Euro-Scheins beschlossen hat, entschied sich die EU-Kommission in diesem Jahr gegen eine harmonisierte Bargeld-Bezahlobergrenze von 5.000 Euro in den EU-Mitgliedsländern. Der Vorschlag sah vor, dass Bargeldtransaktionen – bspw. bei dem Kauf eines Autos – durch eine gesetzlich festgelegte Obergrenze beschränkt werden. Transaktionen über diese Grenze hinaus hätten nur noch auf elektronischem Wege abgewickelt werden dürfen. Das Bundesfinanzministerium verkündete nun, dass es auch in Deutschland keine solche Obergrenze geben wird und beendete somit vorerst eine kontrovers geführte Teildebatte einer weitergehenden Diskussion.

Bargeldnutzung und bestehende Obergrenzen

Tatsächlich haben die meisten EU-Mitgliedsländer bereits Bargeld-Obergrenzen implementiert. Die Bandbreite liegt dabei zwischen 1.000 und 15.000 Euro. Es drängt sich die Frage auf, wer von einer Bargeld-Obergrenze überhaupt betroffen wäre. In Frankreich zeigen Untersuchungen, dass selbst eine Obergrenze von 1.000 Euro nur wenig Einfluss auf den Zahlungsverkehr hat. Dies liegt zum großen Teil daran, dass es sich bei den meisten Bargeldgeschäften in den EU-Ländern um Kleingeschäfte um die 15-25 Euro handelt. Warum dann überhaupt die Debatte?

Das Argument für die Regulierung

Das öffentlich kommunizierte Argument sowohl für die Abschaffung des 500-Euro-Scheins als auch für die Bargeld-Obergrenze stellt auf die Zahlungsmittelfunktion des Bargeldes ab. Die Unterbindung großer Bartransaktionen diene der effektiven Bekämpfung von Kriminalität, genauer: Schwarzarbeit, Steuerflucht, Drogenkriminalität und Terrorismusfinanzierung. Diesem Argument liegt die Vorstellung zugrunde, dass über die Zurückverfolgbarkeit von Buchgeldströmen Delikte verschiedenster Art und Größe mit einer höheren Wahrscheinlichkeit aufgedeckt oder gar unterbunden werden können.

Die ökonomische Literatur diskutiert bei der Frage, warum Bargeld insbesondere für illegale Geschäfte attraktiv sein kann, drei Vorteile ggü. elektronischen Transaktionen: Bargeldtransaktionen seien universell akzeptiert, irreversibel und anonym. Doch ob diese Aspekte wiederum ausschlaggebende Faktoren bei der Entscheidung für illegale Geschäfte sind, ist zweifelhaft.

Es erscheint nicht wirklich plausibel, dass über eine gesetzliche Bargeld-Obergrenze tatsächlich irgendeine Art von Kriminalität effektiv bekämpft werden kann. Die *erste Runde*, die illegale Handlung per se, wird nicht von der Regulierung beeinflusst. Wer einen Handwerker unter der Hand bezahlen will, würde dies auch weiterhin tun. Es ist nicht ersichtlich, warum illegale Machenschaften verhindert werden können, indem zusätzlich einzelne Teilprozesse dieser an sich strafbaren Geschäfte entlegalisiert werden. Die Logik gilt für verbreitete Geschäfte in der Schattenwirtschaft ebenso wie für die organisierte(re) Kriminalität: Es ist nicht plausibel, dass sich jemand, der in der Terrorismusfinanzierung oder im Drogengeschäft aktiv ist, davon abhalten lassen sollte, weil er eine Strafe fürchtet, wenn er jemandem mehr als 5.000 Euro in die Hand drückt. Auch die *zweite Runde*, also die Einschleusung von illegal erwirtschaftetem Geld in den legalen Wirtschaftskreislauf, kann durch die Obergrenze nicht wirklich effektiv unterbunden werden, ist ein Ausweichen auf bargeldlose Alternativen mit anonymen Konten, Briefkastenfirmen oder gar eigenen ausgeklügelten Transfersystemen in der organisierten Kriminalität doch auch heute schon verbreitet. Auch können Kryptowährungen mit Blockchain-Technologien als Substitut genutzt werden, bei denen der Staat noch weniger Kontrolle hat.

Diese Überlegungen werden von wissenschaftlichen Analysen gestützt: Die Bundesbank sowie die Kommission fanden keine belastbaren empirischen Belege dafür, dass eine staatliche Regulierung der Bargeldnutzung einen nennenswerten Beitrag zur Bekämpfung von Kriminalität, Schattenwirtschaft und Terrorismus leisten kann.

Die schrittweise Abschaffung des Bargelds

Möglicherweise geht es bei der Debatte um die Bargeld-Obergrenze allerdings um mehr. Dieser Gedanke wird fassbar, wenn man ein Diskussionspapier von Kireyev aus dem letzten Jahr heranzieht: Der Forscher des IWF schlägt unter dem Schlagwort „De-Cashing“ eine Strategie vor, wie Staaten trotz des momentanen Widerstands der Bevölkerung eine vollständige Abschaffung des Bargelds institutionell forcieren können. Dem Autor sind die Bedenken und die Skepsis auf Seiten der Bürger durchaus bewusst – nur scheint er sie lediglich als Hindernis für die Erreichung übergeordneter Ziele zu sehen, das es zu überwinden gilt. Durch ein leises, kleinstufiges Vorgehen, kombiniert mit einer ausgeklügelten Kommunikationsstrategie, könne das Bargeld schrittweise abgeschafft werden, ohne allzu viel Aufsehen zu erregen. In dem

kontrovers diskutierten Papier werden als erste Schritte die Ausdünnung großer Geldscheine sowie eine gesetzliche Bargeld-Obergrenze empfohlen.

Auch wenn Wolfgang Schäuble 2016 noch versicherte, er kenne niemanden, der die Absicht habe, das Bargeld abzuschaffen: Die Skepsis der kritischen Stimmen aus Wissenschaft und Politik, die in der Bargeld-Obergrenze einen Schritt in Richtung schleichender Bargeldabschaffung befürchten, scheint damit nicht ganz unberechtigt.

Das Problem mit dem Bargeld

Wenn es in Wirklichkeit um die umfassende Abschaffung von Bargeld geht, werden die Argumente auf beiden Seiten komplexer. Neben der Eindämmung der Schattenwirtschaft und der organisierten Kriminalität, die ganz ohne Bargeld dann wohl tatsächlich dazu gezwungen wären, weniger liquide und dadurch eventuell riskantere Zahlungsmittel zu verwenden, wird in der Debatte ein geldpolitisches Argument herangezogen:

Neben der Funktion als Wertmaßstab und Zahlungsmittel erfüllt (Bar-)Geld auch eine Wertaufbewahrungsfunktion. Diese ist es, die aufgrund der derzeitig bindenden nominalen Nullzinsgrenze den Handlungsspielraum der EZB einschränkt. Die Flucht ins Bargeld verhindert eine negative Verzinsung, weshalb es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert sein kann, die Lagerkosten von Bargeld künstlich zu verteuern oder die Lagerung gar zu unterbinden. In vorherigen Rezessionen konnten aufgrund der recht hohen Inflation negative Realzinsen zur Ankurbelung der Wirtschaft genutzt werden. Derzeit erlaubt die relativ niedrige Inflation nicht, durch niedrige Nominalzinsen die Realzinsen hinreichend zu senken.

Die hohen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten spielen eine weitere Rolle in der Argumentation. Sie ergeben sich aus der Summe aller Kosten, die den unterschiedlichen Akteuren durch das Bargeld entstehen. Hierzu gehören neben der Herstellung fälschungssicherer Scheine und Münzen Lager- und Versicherungskosten für Händler, Schaltermitarbeiter und Geldautomaten für Banken und Opportunitätskosten durch Zinsverluste sowie Transaktionskosten der Bargeldhaltung für Privatpersonen.

Die Deutschen und Ihr Bargeld

Mit der knappen Formulierung Otmar Issings „Bargeld ist geprägte Freiheit“ lassen sich gleich zwei Argumente für das Bargeld assoziieren: Das erste rückt die *informationelle Selbstbestimmung* in den Fokus. Der Hoffnung der Behörden, elektronische Geldströme besser nachverfolgen zu können, steht der Wunsch gesetzestreuer Bürger gegenüber, nicht alle Transaktionen vor Dritten transpa-

rent machen zu müssen. Diesen Schutz der Privatsphäre im Alltag können wir in Zeiten von Big Data möglicherweise nur durch die Nutzung von Bargeld gewährleisten.

Außerdem sollte eine offene Gesellschaft dadurch gekennzeichnet sein, dass jedem Bürger die Freiheit zugestanden wird, die alltäglichen Dinge auch „altmodisch“ zu handhaben. Die Ursachen für die präferierte Nutzung von Bargeld können unterschiedlichster Natur sein. Denkbar sind unbewusste kognitive Verankerungen, kurz: Gewohnheiten (insbesondere bei älteren Menschen), aber auch ganz bewusste Entscheidungen, bspw. aus rein ästhetischen Abwägungen oder auch aus dem Gefühl heraus, so eine bessere Kontrolle über das eigene Kaufverhalten zu behalten. Für letzteres sprechen sowohl verhaltensökonomische Erkenntnisse als auch Umfragen der Bundesbank, bei denen 65% der Befragten eine bessere Ausgabenkontrolle als Grund für Barzahlungen angaben.

Welche Ursachen auch immer zugrunde liegen - *dass* die Deutschen an ihrem Bargeld hängen, ist weitgehend unumstritten. Glaubt man das Argument, dass die privaten Transaktionskosten bei den alltäglichen Einkäufen durch Verzicht auf Bargeld unter dem Strich verringert werden können, sollte ein funktionierender Wettbewerb zwischen Buch- und Bargeld, dessen Ergebnisse sich ja eben in den täglichen Entscheidungen der Individuen offenbaren, bei korrekter Anlagerung aller entstehenden Kosten dazu führen, dass Bargeld auch ohne gesetzliche Regelung mehr und mehr an Relevanz verliert. Ist dies in Deutschland (noch) nicht der Fall, liegt die Schlussfolgerung nah, dass die Präferenzen der Bürger doch (noch) anders gelagert sind als mancher sich zu wünschen scheint.

Transparente Debatten fördern

Das Bundesfinanzministerium sowie die EU sind gut darin beraten, den technokratischen Ratschlägen des IWF nicht zu folgen. Seit dem Brexit und dem wachsenden EU-Verdross in verschiedenen Ländern ist davon auszugehen, dass Brüssel vorsichtiger geworden ist, wenn es darum geht, Regeln in den Mitgliedsländern zu harmonisieren – insbesondere solche Regeln, die den Alltag der Menschen so unmittelbar beeinflussen.

Vielmehr sollte ein transparenter Diskurs sowohl unter Akademikern als auch in der breiten Öffentlichkeit gefördert werden. Nur auf diese Weise kann den vielen Einzelinteressen Rechnung getragen werden. Argumente, seien es ökonomische, ethische, rechtliche oder politische, gibt es auf allen Seiten zur Genüge. Grund genug, weiter offen über den Sinn und Unsinn von Bargeld im Alltag zu diskutieren – das letzte Wort ist hier offensichtlich noch nicht gesprochen. 9.729 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Christoph Oslislo ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221 470 5351 oder Email: oslislo@wiso.uni-koeln.de